



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2014

---

## **Démocratie Directe en Bulgarie: loi et pratiques récentes**

Forowicz, Magdalena

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-99878>

Newspaper Article

Originally published at:

Forowicz, Magdalena. Démocratie Directe en Bulgarie: loi et pratiques récentes. In: Lettre: Les droits de l'homme en Europe centrale et orientale de la Ligue des droits de l'homme, 9, 2014, 9-10.

## Démocratie directe en Bulgarie : loi et pratiques récentes

Par Magdalena Forowicz, chercheuse en post-doctorat,  
Centre d'études sur la démocratie d'Aarau (ZDA), Université de Zürich

La Bulgarie connaît six formes de démocratie directe, parmi lesquelles on compte notamment le référendum national, le référendum local, l'initiative populaire nationale, l'initiative populaire locale, la réunion générale de la population et l'initiative citoyenne européenne. La loi sur la participation directe des citoyens au gouvernement national et local fixe – parfois de manière restrictive – les diverses modalités de la mise en œuvre de ces instruments (à l'exception de l'initiative citoyenne européenne).

La loi prévoit qu'un référendum national peut être organisé sur les questions d'importance nationale qui relèvent de la compétence de l'Assemblée Nationale. Un nombre important de questions sont toutefois exclues : celles qui ont trait au niveau des taxes, contributions et paiements aux assurances publiques, le budget, ainsi que les procédures et le fonctionnement de l'Assemblée Nationale. Les propositions de référendum doivent être adressées à l'Assemblée nationale. Après quoi, le Parlement a le droit de décider si le référendum sera ou non organisé. La tenue d'un référendum est obligatoire lorsqu'un comité d'initiative dépose une pétition recueillant au moins 500 000 signatures des électeurs. Il faut noter que la loi ne laisse que trois mois pour recueillir les 200 000 ou 500 000 signatures. Cela implique que seuls les groupes ou entités suffisamment organisés et possédant les moyens financiers suffisants seront en mesure de recueillir le nombre de signatures requis dans le laps de temps imparti. De même, le champ des informations personnelles qui doivent être fournies par les signa-

taires est étendu. Cela peut éveiller la suspicion de certains et peut décourager la signature. De plus, la validité du référendum est assujettie à un quorum de participation restrictif. Le référendum n'est considéré comme valide que lorsque le nombre de votants est plus élevé que le nombre de votants ayant pris part aux précédentes élections parlementaires.

En vertu de la loi bulgare, les référendums locaux peuvent être tenus à la demande d'un cinquième des conseillers municipaux, du maire d'une municipalité ou d'un comité d'initiative qui a recueilli les signatures d'un vingtième des électeurs de la municipalité. Dans ce cas, le conseil municipal est tenu par la loi de prendre en compte la proposition de référendum, mais il n'est pas obligé de l'accepter. Les référendums locaux peuvent être tenus dans une municipalité sur des questions d'importance locale qui relèvent de la compétence des autorités locales. Ils ne peuvent toutefois concerner le budget municipal, le niveau de taxes et frais locaux, et les règles relatives aux

procédures internes et au fonctionnement du conseil municipal. Le conseil municipal peut rejeter la proposition de référendum par un avis motivé.

De plus, la loi sur la participation directe des citoyens au gouvernement national et local a introduit deux nouveaux types d'instruments, notamment l'initiative civile locale et l'initiative civile nationale. Ces deux types d'instruments sont mieux connus sous le nom de l'initiative de définition de l'agenda. Ils diffèrent des initiatives nationales et locales pour tenir un référendum, car ils ne servent qu'à définir les points d'un agenda et qu'à déclencher une discussion dans le Parlement ou autorité compétente. Leur but n'est pas de proposer un référendum dans le cadre duquel les gens sont appelés à voter. Les initiatives civiles locales et nationales ont un moindre impact que les référendums nationaux et locaux, car elles ne sont pas contraignantes et n'obligent pas les autorités concernées à les mettre en œuvre dans le cadre d'une loi.

Le dernier type d'instrument de démocratie directe réglementé par la loi bulgare est la réunion générale de la population. Ce type de réunion se tient pour décider des questions d'importance locale qui relèvent de la compétence du conseil municipal ou du maire concerné. Les réunions générales de la population se tiennent dans les municipalités, districts, unités sous-municipales, villes, villages, ou quartiers résidentiels avec une population inférieure à 10 000 habitants. Dans les municipalités, villes ou villages où la population est supérieure à 1 000 habitants, les réunions générales de la population peuvent se tenir dans plusieurs endroits durant une période de temps spécifiée. Les réunions sont convoquées par le maire de la municipalité de sa propre initiative ou suite à une décision du conseil municipal ou à une demande d'un cinquième des habitants.

La pratique qui ressort de l'application de la loi sur la participation directe des citoyens au gouvernement national et local n'est pas encourageante. Le premier référendum qui a été tenu suite à la chute de la république populaire (le 27 janvier 2013) ne démontre pas que l'expérience bulgare favorise une participation active des citoyens dans la prise de décision par les autorités. Le référendum avait trait à la construction de la centrale nucléaire Belene (commencée dans les années 80) que le gouvernement avait décidé d'abandonner du fait du manque d'investisseurs potentiels. Le gouvernement avait considéré que la Bulgarie ne pouvait se pas permettre d'investir beaucoup d'argent dans ce type de projet

durant une crise économique. L'opposition était convaincue que le projet ne coûterait pas autant que le pensait le gouvernement et qu'il pourrait fournir de l'électricité aux Bulgares à des prix moins élevés. Un comité d'initiative soutenu par l'opposition (parti socialiste bulgare) a réussi à recueillir le nombre suffisant de signatures afin de lancer un référendum.

La question qui avait été soumise aux signataires avait été changée au cours des procédures. Alors que la question initiale mentionnait la centrale nucléaire Belene, la question finale présentée au vote était formulée de manière suivante : « Est-ce que l'énergie nucléaire devrait être développée en Bulgarie par la construction d'une nouvelle centrale nucléaire ? ». Ce type de question a été considéré par de nombreux commentateurs comme vague et ne permettant pas aux électeurs de prendre une décision éclairée. La question modifiée ne semblait pas indiquer clairement quelles seraient les conséquences d'un vote positif. De plus, un vote négatif n'impliquait pas nécessairement que la construction d'une centrale nucléaire serait abandonnée. Le changement de la question mise au vote semble aller à l'encontre du Code de bonne conduite en matière référendaire de la Commission de Venise qui prévoit que « la question soumise au vote doit être claire ; elle ne doit pas induire en erreur ; elle ne doit pas suggérer une réponse ; les participants au scrutin ne doivent pouvoir répondre que par oui, non ou blanc aux questions posées ».

L'aspect le plus problématique concernant ce dernier référendum

est que le quorum de participation l'a rendu invalide. Environ 20,22% des citoyens bulgares ont voté dans le cadre du référendum organisé ; 61,49% d'entre eux ont voté « oui » et 38,51 % ont voté « non » à la question présentée. Etant donné que le taux de participation atteint lors des dernières élections parlementaires était de 60%, les résultats obtenus lors du référendum étaient non contraignants. Il faut rappeler que le taux de participation dans le cadre des référendums est d'habitude moins élevé que le taux de participation dans les élections parlementaires. De ce fait, l'utilisation d'un quorum tel que celui inclus dans la loi bulgare semble absurde, étant donné qu'il ne permet pas d'organiser un référendum valide. Il n'est pas surprenant de constater que la Commission de Venise déconseille l'utilisation de règles relatives aux quorums dans le Code de bonne conduite en matière référendaire. Les exigences restrictives de la loi bulgare sur la participation directe des citoyens au gouvernement national et local devraient être modifiées afin de donner une opportunité réelle et significative aux citoyens de prendre part au processus décisionnel. Récemment (le 29 janvier 2014), le Président Plevneliev a proposé un référendum national pour le 25 mai 2014 sur des réformes destinées à augmenter la confiance dont bénéficient les institutions politiques en Bulgarie. Les questions soumises au référendum auraient trait à la possibilité d'élire directement les Membres de l'Assemblée Nationale, de rendre le vote obligatoire et de permettre l'utilisation du vote électronique. Le référendum doit encore être approuvé par l'Assemblée Nationale.